

ANALYSE DU BUDGET 2015 DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

NOTE TECHNIQUE

Introduction

Le projet de budget 2015 de la RDC soumis par le Gouvernement au parlement est sous-tendu par un cadre macroéconomique de consolidation de la stabilité, d'accélération de la croissance et de création d'emplois. Aussi, la croissance économique attendue est de 10,4% avec une inflation maîtrisée à 3,5%, une faible fluctuation de la monnaie nationale contenue à 2,1%, et une pression fiscale de 22,5%.

Trois faits saillants émergent de l'analyse de ce budget 2015, notamment :

- **Le profil du budget 2015 est en déphasage avec le profil économique du pays.** L'accroissement du budget 2015 de 1,1% par rapport à celui de 2014 est largement inférieur à la croissance économique attendue de 10,4% en terme réel et de 13,8% en terme nominal ;
- **La pression fiscale demeure faible** à 23% du budget global et 16,2% des recettes internes. D'où la nécessité d'élargir l'espace budgétaire pour accroître les ressources à travers des réformes visant l'augmentation de la contribution de certains secteurs (mines, agriculture, etc.), l'amélioration du climat des affaires, l'efficacité de certaines taxes (TVA), le renforcement du contrôle ainsi que la traçabilité de l'aide au développement.
- **Les priorités budgétaires pour l'exercice 2015** portent surtout sur : la mise en œuvre des engagements du pays dans le cadre de l'Accord de paix et sécurité d'Addis-Abeba à travers les réformes déjà engagées (Défense, Ordre et sécurité publique, Décentralisation, Election, etc.); l'accélération des projets sociaux bénéfiques aux populations dans les secteurs de l'énergie, des infrastructures, des transports, etc. en prélude au virage social annoncé par le Gouvernement pour créer des emplois et améliorer les conditions de vie de la population; l'accélération des réformes structurelles visant l'assainissement du climat des affaires et des finances publiques.

Nonobstant le choix de ces priorités budgétaires, il y a lieu de relever certains risques potentiels de dérapages susceptibles d'occasionner le changement de priorités en cours d'exercice, à par-là, une éviction des dépenses des secteurs sociaux et des investissements pro-pauvres. Il s'agit notamment de : la faible mobilisation des ressources, la fragilité du pays face à la résurgence des conflits et des maladies telles que l'épidémie à virus Ebola, et la vulnérabilité du pays aux chocs exogènes. *D'où, la nécessité de renforcer le plaidoyer pour une rigueur dans la gestion budgétaire, une équité dans l'ajustement de l'exécution des dépenses au rythme des recettes mobilisées ainsi qu'un contrôle budgétaire accru par les institutions spécialisées.*

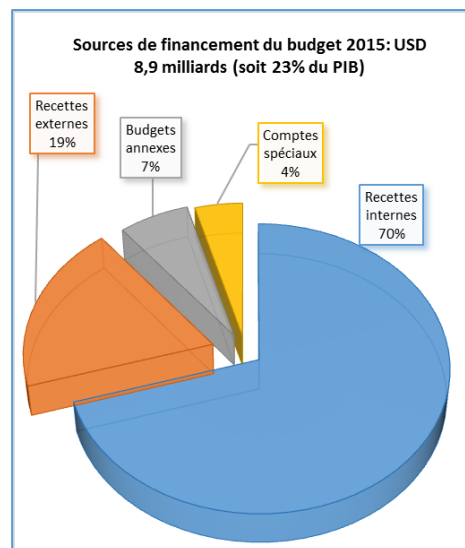
Ci-après, l'analyse détaillée des aspects recettes et dépenses du budget et les propositions d'orientation en rapport avec les axes d'interventions programmatiques du PNUD en RDC.

Budget 2015 et ses sources de financement

Le budget 2015, en équilibre des recettes et des dépenses, est de *FC 8 363,2 milliards (soit USD 8,93 milliards)*. Comparé au budget 2014, il *augmente de 1,1%*. Cette faible progression anticipée résulterait de la sous-réalisation des recettes du budget 2014 (autour de 70% seulement). Comparée à la croissance attendue du PIB en 2015 (10,4% en réel et 13,8% en nominal), il se dégage que l'évolution florissante de l'économie congolaise n'est pas corrélée avec celle du budget, qui devrait répondre aux besoins pressant de développement.

Le financement du budget 2015 provient de quatre sources : les recettes internes, les recettes extérieures, les recettes des budgets annexes ainsi que celles des comptes spéciaux. Par rapport à 2014, on note des progressions des recettes internes (+7,4%), des budgets annexes (+3,6%) et des comptes spéciaux (+17,6%) et *une baisse des ressources extérieures de 19,6%*.

Le faible accroissement des recettes internes, comparé à celui du PIB nominal (7,4% contre 13,8%), ne permet pas au pays d'élargir suffisamment son espace budgétaire afin de répondre aux besoins de financement du développement. Aussi, le renforcement de la mobilisation des ressources extérieures ainsi que leur traçabilité dans le budget national permettra de renverser la tendance actuelle où, malgré la baisse de l'APD, la RDC reste encore un pays attrayant au regard de sa fragilité et des progrès enregistrés dans la mise en œuvre des réformes.



La pression fiscale, en s'établissant à 23% en 2015 contre 25% en 2014, est en baisse. Elle est de 16,2% (-1,0% par rapport à 2014) pour les recettes internes, de 4,4% (-1,8% par rapport 2014) pour les recettes extérieures, de 1,5% des budgets annexes, relativement stable par rapport 2014, comme le 1,0% des comptes spéciaux. Si l'on considère la migration des comptes nationaux vers le SCN 93 adopté en 2013 par le Gouvernement, avec comme impact la revalorisation du PIB à plus de 50% et la réduction des pressions fiscales, on se serait attendu à une hausse de la pression fiscale en 2015, qui constituerait un signal fort que le Gouvernement cherche les niches fiscales pour accroître ses ressources et financer le virage social tant souhaité.

Considérant le niveau estimé de réalisation des recettes budgétaires à fin décembre du budget 2014, la pression fiscale projetée de 23% en 2015 paraît réaliste par rapport aux 18% en 2014. Cependant, l'accroissement de 48,2% des ressources du budget global et 24% des recettes internes (contre 16,4% en 2014) qui en résulte paraît très ambitieux au regard de la faible capacité de mobilisation des ressources (généralement 70% pour le budget global et 80% pour les recettes internes). Cette ambition risque d'entraîner, au cours de l'exercice budgétaire, une éviction des dépenses pro-pauvres, surtout celles des secteurs sociaux qui ont un impact significatif sur l'amélioration du niveau de vie des populations.

Dépenses et priorités du Budget 2015

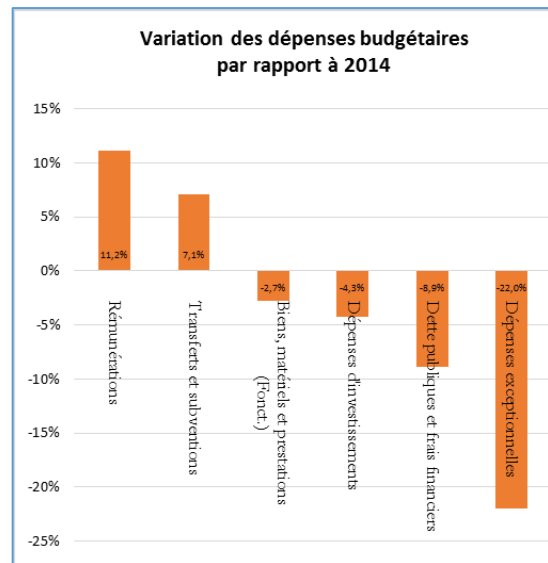
Les dépenses sont analysées à travers : les rubriques budgétaires pour déterminer l'importance accordée à l'investissement, moteur de la croissance ; les axes du programme d'action du Gouvernement pour identifier les orientations politiques inhérentes ; les fonctions budgétaires pour

évaluer les priorités liées aux missions régaliennes ; l'importance de la mise en œuvre du processus de la décentralisation ainsi que l'intérêt porté au processus électorale en 2015.

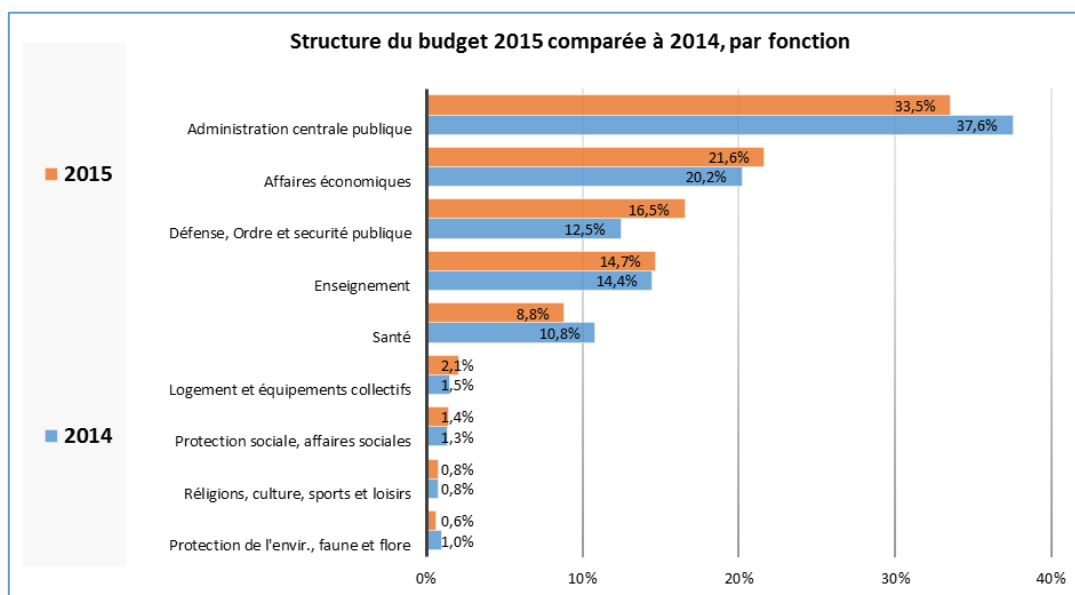
Dépenses du budget 2015 par rubrique budgétaire

La baisse des dépenses d'investissement (-4,3%) dans le budget 2015 contraste avec l'objectif de consolidation de la croissance économique et pourrait constituer un risque susceptible de compromettre la stabilité macroéconomique à court et moyen terme. *La tendance haussière des dépenses de rémunération et de transferts et subventions indique que le Gouvernement a choisi l'option de consolider la croissance via la relance de la demande et non l'accroissement de l'investissement.*

L'analyse approfondie du budget général 2015 révèle que :

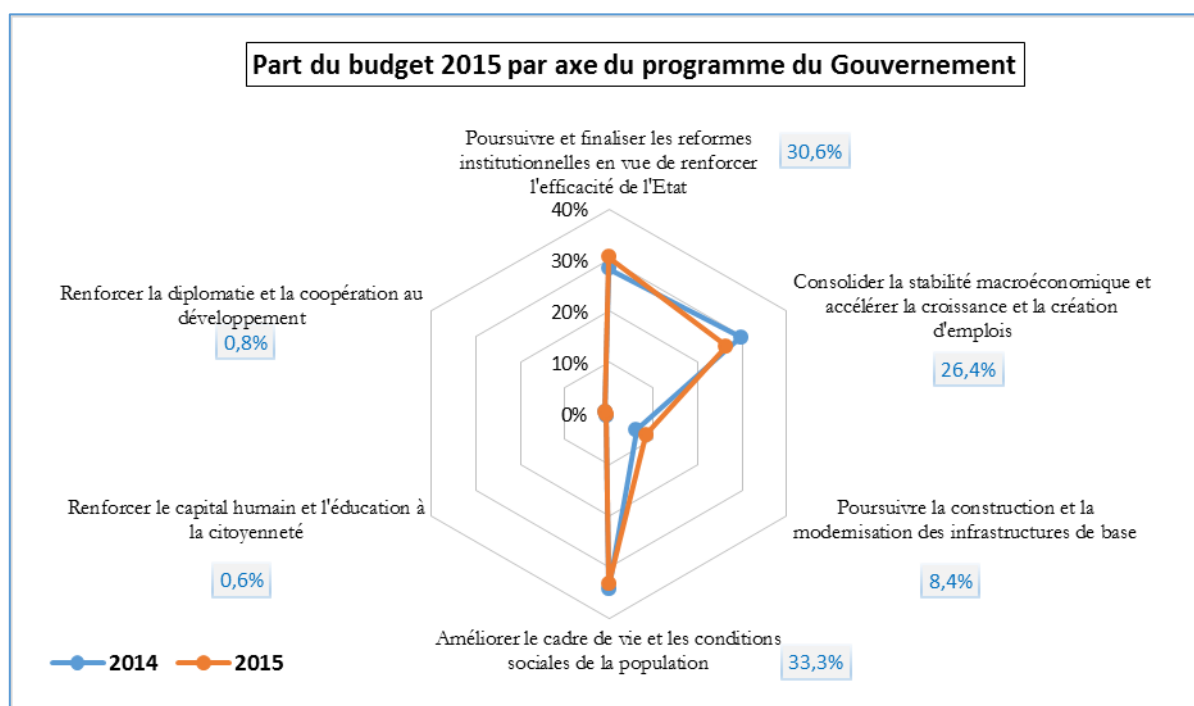


- La structure des dépenses reste dominée par les dépenses courantes (en hausse) au détriment des dépenses d'investissements (en baisse) ;
- La hausse de 11,4% des rémunérations, due à la mécanisation des nouvelles unités des secteurs prioritaires, la correction des certains barèmes et aux tensions salariales, est supérieure à celle des recettes internes (+7,4%) ;
- Le niveau de l'investissement sur ressources propres (3,4% du PIB) reste encore de loin inférieur à la moyenne régionale. Son accroissement de 10,7% en 2015, bien que élevé, n'a pas été suffisant pour compenser l'effet de la baisse de 13,7% des investissements sur ressources extérieures. Ce qui explique la baisse de 4,3% observée au niveau de l'investissement global ;
- La prédominance et l'importance des ressources extérieures dans le financement des dépenses d'investissements, en dépit de leur faible niveau d'exécution (moins de 30%) qui constitue un risque potentiel susceptible de miner l'espérance des 10,4% de croissance attendue au cours de l'exercice.



Priorités du budget selon le programme du Gouvernement 2012-2016

Le programme du Gouvernement 2012-2016 comprend six principaux axes avec des actions définies (voir annexe). Avec les efforts de consolidation de la stabilité macroéconomique qui se poursuivent, le budget 2015 fixe comme priorités : l'amélioration du cadre de vie et des conditions de vie des populations, la poursuite des réformes institutionnelles pour renforcer l'autorité de l'Etat, ainsi que la construction et la modernisation des infrastructures de base. C'est ainsi que les deux dernières priorités ont vu leur part du budget augmenté, passant respectivement de 28,3% et 6,2% en 2014 à 30,6% et 8,2% en 2015.



Les principales actions significatives à réaliser sont réparties entre les secteurs prioritaires et les secteurs à lois de programmation ou à grandes réformes. *Les secteurs prioritaires* comprennent : la Santé, l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel, l'Agriculture et le Développement rural, les Infrastructures, les Travaux publics ainsi que l'Energie. *Ce, en lien avec la volonté du Gouvernement d'amorcer la transition sociale après des années d'embellie macroéconomique.* Les Transports et le Tourisme ont été ajoutés à la liste pour leur potentiel impact positif sur la croissance.

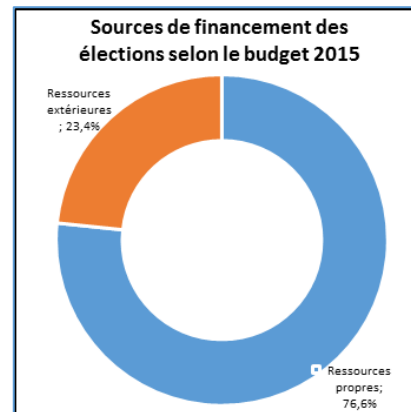
Les secteurs ouverts aux grandes réformes sont ceux qui constituent le socle de la consolidation de l'autorité de l'Etat. Il s'agit notamment de : la Défense, la Police, les Affaires étrangères, la Justice et le Pouvoir judiciaire ainsi que les services de sécurité.

L'analyse des priorités du Gouvernement en 2015 montre ainsi que les dépenses de l'administration centrale vont baisser au profit des programmes spéciaux, notamment: les affaires économiques, la défense, l'ordre et sécurité publique, l'enseignement, le logement et les équipements collectifs, ainsi que la protection et les affaires sociales. Les autres secteurs, notamment la santé, ont vu leurs allocations diminuer, alors pendant que de nombreux défis, comme l'épidémie d'Ebola, persistent pour ce secteur.

Décentralisation et Elections

En 2015, le Gouvernement entend consolider le processus de la décentralisation à travers l'organisation des élections provinciales, municipales et locales. Il est aussi prévu de viabiliser les provinces en les dotant des moyens nécessaires, notamment par le transfèrement des actes générateurs de revenus à leur compétence exclusive.

En ce qui concerne l'organisation des élections provinciales, municipales et locales, le budget 2015 prévoit une dotation de FC 244,56 millions (soit USD 261,16 millions) à la Commission Electoral National Indépendante (CENI). Celle-ci sera financée à près de 77% (soit USD 200 millions) par des ressources propres du Gouvernement et à près de 23% (soit USD 60 millions) par les ressources extérieures. Cette dotation couvrira les dépenses courantes/rémunération et fonctionnement (plus de 11%), les investissements (8,8%) et les dépenses exceptionnelles liées aux opérations électorales (80%). Les ressources extérieures sont destinées à financer les investissements et les dépenses exceptionnelles à concurrence respective de 20,2 millions USD et 40,8 millions USD.

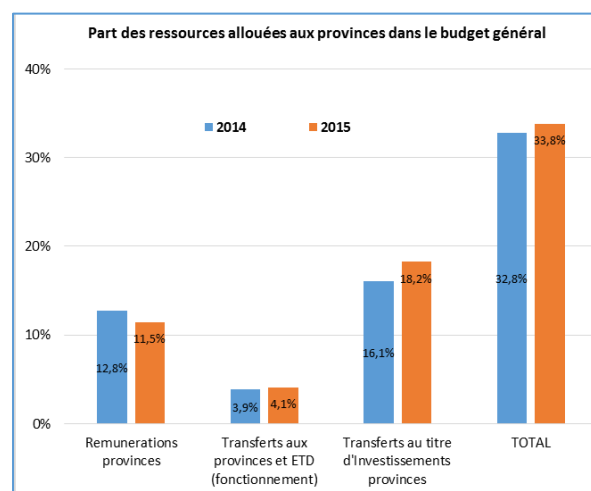


Toutefois, il convient de se poser la question de savoir si le budget de 260,0 millions USD est suffisant pour couvrir les opérations de l'ensemble du cycle électoral prévues en 2015 et dont le budget initial était estimé à 470,0 millions USD par la (CENI). Deux leçons hypothèses peuvent être formulées de ce questionnement :

- Un risque potentiel de dérapage budgétaire si toutes les opérations du cycle électoral sont conduites en 2015 et financées essentiellement par le Gouvernement, comme l'indique la tendance actuelle. Ce, d'autant plus que les dépenses exceptionnelles devraient augmenter pour boucler le budget du cycle électoral ;
- Toutes les opérations du cycle électoral ne seront pas conduites en 2015 et l'équilibre budgétaire pourra être respecté si les implications sociopolitiques de cette décision ne perturbent pas les hypothèses de croissance, de maîtrise de l'inflation, de relative stabilité du taux de change, qui fondent les prévisions budgétaires.

S'agissant de la consolidation du processus de décentralisation, la part des ressources allouées aux provinces a légèrement augmenté (33,8% contre 32,8% en 2014). Ce, du fait des transferts au titre d'investissements et de fonctionnement, contribuant du renforcement de la viabilité des provinces.

Cependant, les disparités dans la répartition de ces ressources entre les provinces demeurent importantes [Katanga (22%), Kinshasa (14%), Kasai Occidental (4,8%)] et indiquent l'urgence d'accélérer la mise en place de la Caisse Nationale de Péréquation pour assurer une meilleure redistribution. De même, le transfèrement d'une part de plus en plus importante des investissements aux provinces suggère un besoin de renforcement de leurs capacités en matière de passation des marchés publics pour améliorer l'exécution.



Annexe : Allocation budgétaires suivant les axes du programme du Gouvernement 2012-2016

	Axe et Actions	Moyenne 2010-13	2013	2014	2015	Variation 2015/2014
I.	Poursuivre et finaliser les réformes institutionnelles en vue de renforcer l'efficacité de l'Etat	36,70	34,47	30,04	30,55	1,7%
1.1.	Améliorer les processus de prise des décisions publiques	16,70	13,81	10,28	8,68	-15,6%
1.1.1	Améliorer le processus de prise des décisions publiques	16,66	13,68	9,80	8,60	-12,2%
1.1.2	Organiser le recensement général de la population	0,04	0,13	0,48	0,08	-83,3%
1.2	Poursuivre le processus de la décentralisation	5,01	4,85	3,37	3,88	15,1%
1.3	Reformer l'administration publique	0,37	0,44	0,57	0,79	38,6%
1.4	Reformer l'armée, la police et les services de sécurité	12,81	13,16	12,95	14,45	11,6%
1.4.1	Réforme de l'armée	8,44	8,56	6,23	6,05	-2,9%
1.4.2	Réforme de la police	2,74	3,19	2,82	3,62	28,4%
1.4.3	Réforme des services de sécurité	1,63	1,41	3,89	4,78	22,9%
1.5	Reformer le système judiciaire	0,69	1,47	1,90	1,36	-28,4%
1.6	Promouvoir les droits de l'homme	0,02	0,08	0,03	0,09	200,0%
1.7	Lutter contre la corruption et l'impunité	0,98	0,51	0,59	0,65	10,2%
1.8	Promouvoir le genre et l'amélioration du statut de la femme et de l'enfant	0,12	0,15	0,35	0,65	85,7%
II.	Consolider la stabilité macroéconomique et accélérer la croissance et la création d'emplois	26,03	22,10	21,64	26,38	21,9%
2.0	Consolider la stabilité macroéconomique	21,42	18,20	16,55	18,26	10,3%
2.1	Poursuite des réformes structurelles de l'économie	0,14	0,11	0,15	0,08	-46,7%
2.2	Développement des industries de transformation et des industries structurantes	0,22	0,12	0,48	0,33	-31,3%
2.3	Promotion des politiques favorables à la création d'emplois	0,06	0,08	0,15	0,17	13,3%
2.4	Promotion de la classe moyenne et protection du petit commerce	0,02	0,06	0,05	0,03	-40,0%
2.5	Consolidation et extension des activités de la microfinance	0,17	0,21	0,32	0,41	28,1%
2.6	Promotion de la croissance des secteurs économiques clés	4,00	3,32	3,94	7,10	80,2%
2.6.1	Secteur Agricole, Elevage et Pêche	1,45	1,42	1,45	1,57	8,3%
2.6.2	Secteur des Mines	0,33	0,33	0,53	1,24	134,0%
2.6.3	Secteur des Hydrocarbures et du Gaz naturel	0,24	0,21	0,23	0,17	-26,1%
2.6.4	Secteur de Télécommunication et NTIC	0,70	0,87	0,42	1,38	228,6%
2.6.5	Secteur de la forêt, du Tourisme et de l'Environnement	0,67	0,33	0,51	0,58	13,7%
2.6.6	Secteur de l'Energie Electrique	0,61	0,16	0,80	2,16	170,0%
III.	Poursuivre la construction et la modernisation des infrastructures de base	12,58	11,43	13,06	8,36	-36,0%
3.1	Cadre et priorité de l'intervention	1,22	1,36	0,18	3,08	1611,1%
3.2	Routes	5,28	0,32	9,91	4,05	-59,1%
3.3	Voiries	4,49	5,17	1,97	0,08	-95,9%
3.4	Ports et aéroports	0,03	0,04	0,03	0,05	66,7%
3.5	Transport ferroviaire	0,12	0,05	0,26	0,08	-69,2%
3.6	Ports, voies maritimes et fluviales navigables	0,18	0,05	0,17	0,77	352,9%
3.7	Autres infrastructures de soutien à la croissance	1,25	4,39	0,49	0,21	-57,1%
3.8	Réformes institutionnelles du secteur	0,01	0,05	0,05	0,04	-20,0%
IV.	Améliorer le cadre de vie et les conditions sociales de la population	21,85	26,73	33,82	33,28	-1,6%
4.1	Améliorer le cadre de vie	18,68	20,26	29,79	29,47	-1,1%
4.1.1	Eau potable	0,79	1,07	3,28	0,52	-84,1%
4.1.2	Electricité en milieu rural	0,14	0,08	0,46	0,39	-15,2%
4.1.3	Assainissement du milieu	0,66	0,14	0,27	0,11	-59,3%
4.1.4	Habitat-Urbanisme-Foncier	0,27	0,28	0,53	1,17	120,8%
4.1.5	Transport en commun	0,19	0,42	0,16	3,65	2181,3%
4.1.6	Santé	4,95	4,63	9,27	8,79	-5,2%
4.1.7	Education	10,92	12,85	15,34	14,42	-6,0%
4.1.8	Sports, Loisirs et Culture	0,76	0,79	0,48	0,42	-12,5%
4.2	Amélioration des conditions sociales de la population	3,17	6,47	4,03	3,81	-5,5%
4.2.1	Niveau de revenu et pouvoir d'achat	0,85	2,98	0,48	1,09	127,1%
4.2.2	Protection sociale : réforme de la sécurité sociale et régime de retraite	0,49	0,32	0,38	0,43	13,2%
4.2.3	Réduction des inégalités et de la vulnérabilité	1,19	2,67	0,55	0,37	-32,7%
4.2.4	Dynamique communautaire	0,64	0,5	2,62	1,92	-26,7%
V.	Renforcer le capital humain et l'éducation à la citoyenneté	0,78	0,75	0,63	0,58	-7,9%
5.1	Assurer l'éducation entre la formation et le monde du travail	0,27	0,16	0,17	0,24	41,2%
5.2	Initiation à la nouvelle citoyenneté	0,51	0,59	0,46	0,34	-26,1%
VI.	Renforcer la diplomatie et la coopération au développement	2,03	4,51	0,83	0,84	1,2%
6.1	Redéfinir une nouvelle politique étrangère qui réaffirme la place du Congo sur l'échiquier international	1,01	1,42	0,59	0,54	-8,5%
6.2	Renforcer la coopération régionale et internationale	1,02	3,09	0,24	0,3	25,0%